

Anne Overesch: Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst

Eine gelungene Vergleichsstudie aus dem Politikfeld Schule

■ Ragnhild Barbu

Die Veröffentlichung der ersten PISA-Studie Ende 2001 führte in den meisten OECD-Ländern zu einem Wettstreit um eine gute Position im internationalen Ranking und so mancher Bildungspolitiker fragte sicherlich: *Why can't we more be like Finland?*, wie es der Mitherausgeber der Washington Post, Robert G. Kaiser formulierte (S. 263). In ihrer 2007 veröffentlichten Dissertation gibt Anne Overesch eine Antwort auf diese Frage. In einem zweistufigen Analysemodell untersucht sie an den Beispielen Finnland und Deutschland, wie es zu den Erfolgen und Misserfolgen in der Schulpolitik gekommen ist. Da in Deutschland die Zuständigkeit für das Schulwesen bei den einzelnen Bundesländern liegt, hat sie für den Vergleich Deutschland und Finnland fünf Bundesländer ausgewählt, die in dem Untersuchungszeitraum 1990 bis 2001 verschiedene Parteienkonstellationen repräsentierten. In dem Forschungsdesign verknüpft Overesch die verschiedenen Ansätze der klassischen Politikwissenschaft (*politics- and polity-dimension*) mit den Ansätzen der Politikfeldanalyse (*policy-dimension*). Ausgehend von konkreten Programmen und Inhalten politischer Entscheidungsträger (*policy*) werden Prozesse und Aktivitäten politischer Akteure (*politics*) sowie das politische System (*polity*) analysiert (S. 36ff.).

Overesch stellt die einfache Frage, wie beurteilt werden kann, ob eine politische Entscheidung richtig bzw. erfolgreich war. Heutzutage werde, so Overesch, diese Frage oft mit einem Soll-Ist-Vergleich beantwortet, wodurch die Soll-Grösse «Qualität» zu einem zentralen Moment in der internationalen Bildungsdiskussion geworden sei. Die Frage nach der Qualität der Schulpolitik werde mit Blick auf andere Politikfelder umso wichtiger – sei es aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses von Wirtschafts- und Bildungspolitik, oder hinsichtlich der Frage nach dem Verhältnis von Bildungs- und Sozialpolitik oder einfach nur hinsichtlich immer knapper werdender Ressourcen für die einzelnen Politikbereiche im Allgemeinen. Der Qualitätsbegriff von Politikern sei stark mit den vertretenen Bildungszielen verknüpft und signalisiere, welches Verständnis von Chancengleichheit bestehe, wobei sich hier die Frage, ob möglichst viele Schüler einen hohen Abschluss erzielen sollten oder ob damit das Qualitätsniveau sinke, als entscheidender Punkt herauskristallisiert habe. Nach Overesch wurden in den letzten Jahrzehnten in den meisten OECD-Staaten die Ziele Chancengleichheit und Leistung als unvereinbar angesehen. Daher sei es sehr wichtig, nicht nur aufzuzeigen welche Aufgaben für den Bereich Schule als wichtig identifiziert wurden, sondern

auch, wie sich das Verständnis von Leistung und Gleichheit in den Jahren verändert hat (S. 62f.): Wem werden welche Chancen eröffnet?

Finnland führte die Gesamtschule bereits Ende der 60er-, Anfang der 70er-Jahre ein und seitdem werden Schüler ab dem Alter von sieben Jahren bis zur neunten Klasse gemeinsam unterrichtet. Chancengleichheit und Leistung wurden hier als zwei Seiten einer Medaille verstanden. Mit der Verwaltungsreform Mitte der 80er-Jahre rückte die Ganzheitlichkeit des Bildungswesens in den Vordergrund und die Zuständigkeit für den Politikbereich Schule wurde den Gemeinden übertragen. In der Regierungserklärung 1990 hiess es, dass die Effektivität des Bildungsangebots gesteigert werden könne, wenn das Schulwesen dezentraler und flexibler gestaltet würde (S. 70). Dieses Reformstreben setzte sich in den kommenden Entwicklungsplänen fort, zum Beispiel mit der Einführung des Leitgedanken des lebenslangen Lernens, der Berücksichtigung des Einzelnen im Unterricht oder individuellen Stundenplänen. Aber auch in Finnland blieben aufgrund finanzieller Einschränkungen einige Reformen aus, wie etwa die kostenfreie Vorschule.

Im Bereich der Schulqualität wurden drei neue Schwerpunkte gesetzt: Deregulierung, Dezentralisierung und nationale Evaluation. Bereits 1994 wurden Evaluationen nicht nur eingesetzt, um Lernergebnisse zu überprüfen, sondern auch um Effektivität und Effizienz im Schulwesen zu messen. Finnland hatte damit die Gelegenheit wahrgenommen, Entwicklungen im Schulbereich trotz eingeschränkter Zuständigkeit zu kontrollieren. Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Problemlösungskapazität der finnischen Schulpolitik gemessen am Qualitätsmodell (Input-, Prozess- und Outputebene) sehr hoch ist (S. 93).

Nach Overesch liegt in dem politischen Konsensmodell das Erfolgsrezept der finnischen Schulpolitik, denn der politische Kurs wurde nicht den alternierenden Regierungszusammensetzungen angepasst, sondern blieb stringent. Dadurch wurde es einer grossen Bandbreite an politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen ermöglicht, Einfluss zu nehmen (S. 98). Die Stärkung des Bildungsbereichs war die Strategie, um international wettbewerbsfähig zu sein. Es scheint sich besonders in diesem Politikfeld eine Art «educational policy style» entwickelt zu haben, der sich in einem konsensualen, pragmatischen Entscheidungsstil manifestiert (S. 115ff.).

Den entscheidenden Unterschied zu Deutschland erkennt Overesch in der starken Heterogenität der Schulpolitik. Die Fallstudien zu den Bundesländern machen deutlich, dass in der schulpolitischen Art des Problemlösens grosse Differenzen bestanden. Am erfolgreichsten war das Bundesland Bayern und gegen Ende des Untersuchungszeitraums auch Brandenburg. Dieser Erfolg sei weitestgehend darauf zurückzuführen, dass es in Bayern gelungen sei, parteiübergreifend einen Handlungsbedarf festzu-

machen und Reformen umzusetzen.

Insgesamt zeigten sich jedoch in allen Bundesländern deutliche Mängel im Qualitätsdiskurs, verharren doch die meisten Ansätze auf der Input-Ebene, das heisst auf den Rahmenbedingungen des Schulwesens. Aktivitäten auf der Prozess- und Output-Ebene blieben aus (S. 196). Der Unterschied innerhalb den Bundesländern zeige sich etwa daran, dass in Brandenburg und Niedersachsen der Selektionsprozess erst nach der Vollendung des sechsten Schuljahrs – also im Alter von 12 Jahren – vorgenommen wird, während in den übrigen untersuchten Bundesländern bereits nach der vierten Klasse selektiert werde, die formelle Chancengleichheit erschien offensichtlich als ausreichend. Der Gegensatz der Positionen führte schliesslich dazu, dass sich politische Diskussionen nur um Strukturfragen drehten und grundsätzliche Fragen an den Rand gedrängt wurden (S. 127ff.). In Deutschland sei es im Untersuchungszeitraum nicht gelungen, den möglichen Zusammenhang zwischen dem Gleichheitsprinzip und Leistung auf die politische Agenda zu bringen (S. 199) – vielmehr habe man deren Gegensatz betont.

In der Analyse des politischen Entscheidungsprozesses kommt Overesch zu einem ernüchternden Ergebnis für die deutsche Bildungspolitik: «Parteien waren die entscheidende Grösse im Policy-Making» (S. 217). Die inhaltliche Gestaltung der Schulpolitik variierte entsprechend der Parteiensatzung der amtierenden Regierung und somit war die Gestaltung der Bildungspolitik primär von parteipolitischen Konflikten geprägt (S. 218f.). Dieses Festhalten in alten Argumenten sowie der Machtkampf der Parteien verhinderte, dass zukunftsweisende Entscheidungen getroffen werden konnten und somit auch, dass jedwede Reformierung der Bildungspolitik gelingen konnte. Auch die Kultusministerkonferenz, die eine Abstimmung auf Bundesebene erreichen sollte, zeigte sich in erster Linie parteipolitisch engagiert, ähnlich wie auch andere Interessengruppen wie etwa die Gewerkschaften. Overesch weist darauf hin, dass sich nach der Untersuchungsperiode ein Paradigmenwechsel in Deutschland abgezeichnet habe. Das lasse sich am deutlichsten an den Bundesländern Bayern und Brandenburg ablesen, die bereits zum Untersuchungszeitraum über die Parteiensatzung hinaus agierten.

Dass eine Orientierung an den *Best-Practice*-Beispielen auf dem Gebiet der Schulpolitik nicht möglich sei, ist wohl das erstaunlichste Resultat dieser Studie. Die Entscheidungsprozesse, wie sie sich im schulpolitischen Alltag Finnlands präsentieren, lassen sich nicht einfach übertragen oder kopieren, obgleich gerade dies in vielen Ländern aktuell diskutiert und versucht wird. Schulpolitik sei ein Bereich, so Overesch, der mit historisch gewachsenen und kulturell geprägten Erfahrungen rechnen müsste: «Institutionen im Sinne von historischen Erfahrungen und kulturellen Prägungen waren wich-

tiger für den Entscheidungsprozess als Institutionen im Sinne von Entscheidungsregeln» (S. 256). Mit anderen Worten: Durch eine Anpassung der Entscheidungsregeln an das Beispiel Finnland werde sich am Funktionieren des Schulwesens in Deutschland kaum etwas ändern. Finnland könne deshalb keine Blaupause für Europa und andere sein. Vielmehr müsse es innerhalb des einzelnen Landes bzw. des einzelnen Systems gelingen, bestehende Polarisierungen aufzuheben, eine gerechte Schulpolitik zu definieren und die Aufgaben des Schulwesens zu bestimmen. Das Buch von Anne Overesch ist zudem nicht nur wissenschaftlich von grossem Wert. Die verständliche Schreibweise ermöglicht es einem breiteren Publikum, an der aktuellen Diskussion über die Entwicklung der Schule in Europa teilzuhaben, ohne sich überkommener Slogans zu bedienen.



Anne Overesch: Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst. Deutschland und Finnland im Vergleich.
Münster/New York/Berlin/München: Waxmann 2007. 352 S.
EUR 29.90
ISBN 978-3-8309-1837-0

David F. Labaree: *Education, Markets and the Public Good*

Ein hervorragendes Beispiel, wie die Bildungsgeschichte aktuell und relevant werden kann

■ Bernd Zymek

Eine wissenschaftliche Reihe, in der seit einigen Jahren jeweils eine Sammlung von Aufsätzen von «World Educationalists» veröffentlicht wird, könnte zu der Befürchtung veranlassen, als gehe es nur um die retrospektive Würdigung verdienter Akademiker oder um eine Verlagsstrategie zur Durchsetzung einer Gruppe neuer «Klassiker» der angelsächsischen Erziehungswissenschaft als «Weltwissenschaftler». Was immer die Motive des Verlags sein mögen, der Sammelband mit einer Einleitung und 13 Aufsätzen des Bildungssoziologen und -historikers David F. Labaree, der heute an der Stanford-University in Kalifornien lehrt, ist alles andere als ein museales Projekt. Im Gegenteil, das Buch ist hoch aktuell und bietet die einzigartige Chance, sich am Beispiel der Aufsätze eines Fachmanns in zentrale bildungspolitische und erziehungswissenschaftliche Kontroversen der USA einführen zu lassen. Zudem ist es ein Lehrstück, wie historische Forschungen zu einem relevanten Beitrag in aktuellen bildungspolitischen Kontroversen werden können.

In der Einleitung stellt David F. Labaree seine in-